



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2020년 제2호(통권 제10호)

발행일 2020년 2월 26일 | 발행인 배규식 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 홍보전략팀 | TEL 044-287-6022

사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향*

이승호·박찬임·양난주**

I. 서론

정부는 2017년 10월, 「일자리 정책 5년 로드맵」을 발표하면서 2022년까지 공공부문 사회서비스 일자리 34만 명을 확충하겠다고 공언하였다. 사회서비스 활성화 계획은 81만 명의 공공부문 일자리 창출 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 핵심 정책이다. 다양한 분야에 대한 양질의 서비스 공급이 정책의 주된 목표이지만, 공공부문의 서비스 공급 비중을 확대하는 과정에서 신규 사회서비스 일자리를 창출하고, 서비스를 제공하는 종사자의 처우를 개선하는 것도 중요한 이슈로 주목받고 있다. 이 연구에서는 2019년 현재, 계획이 구체화되어 실질적으로 추진되고 있는 사회서비스원 시범사업과 커뮤니티케어 선도사업을 중심으로 사회서비스의 활성화가 고용에 미치는 영향을 분석한다.

사회서비스원은 노인과 아동, 장애인 등에 대한 사회서비스 수요 증가에 대응하여, 사회서비스의 공공성을 확보하고 종사

자의 근로조건을 개선하기 위한 목적으로 도입되었다. 2019년에는 서울, 대구, 경기, 경남의 4개 광역지자체에서 시범사업을 추진하고 있으며, 지역에 따라 사회서비스원의 출범 시기와 사업의 진척 정도가 상이하다. 이 연구에서는 4개 지역의 사회서비스원 모두를 연구범위로 포함하되, 심층면접은 비교적 이른 시점에 사회서비스원이 출범한 서울과 대구를 대상으로 하고, 민간 사회서비스 시장의 변화는 종합재가센터가 업무를 시작한 서울 지역에 한정하여 확인한다. 사회서비스원의 고용 현황과 정부 계획, 민간에서의 대응 정도를 고려하여 고용효과를 추정한다.

커뮤니티케어는 일상생활에서 도움이 필요한 사람들이 시설에 입소하지 않고, 기존에 살던 곳에서 적절한 수준의 사회서비스를 누리면서 살아갈 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 2019년 6월부터 8개 기초지자체에서 각각 노인과 장애인, 정신질환자를 대상으로 하는 선도사업이 시작되었다. 이 연구의 분석대상은 노인 대상 선도사업을 추진하는 5개 지역

* 본 내용은 이승호·박찬임·양난주(2019), 『사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향』, 고용노동부·한국노동연구원의 주요 연구내용을 요약한 것이다.

** 이승호=한국노동연구원 부연구위원, 박찬임=한국노동연구원 선임연구위원, 양난주=대구대학교 사회복지학과 교수

이다. 사업의 목적, 내용, 출범 시기 등을 고려하여, 커뮤니케이터 선도사업의 직접적인 고용효과를 추정하기보다, 현재의 선도사업이 전국적으로 확대되는 경우에 고용에 영향을 미칠 가능성을 탐색하는 선에서 분석을 진행한다.

II. 사회서비스 정책 및 일자리 개요

1. 사회서비스 활성화 정책의 배경과 내용

한국의 사회서비스는 초기 외국 원조 기관의 지원을 통한 생활시설 보호에서 시작되었고, 이후 사회복지관을 중심으로 이용시설을 확대하였으나, 가용 자원의 제약 등으로 인하여 주로 저소득층과 아동, 노인, 장애인 등 취약집단에 대한 최소한의 사회적 지원에만 초점이 맞춰져 왔다. 기존의 방식으로는 고령화의 진전이나 가족구조의 변화 등 사회구조적 변화로 인한 사회서비스의 수요 증가에 대응하기 어려웠고, 개별 기관이 제공하는 서비스의 양과 질의 편차 문제 등이 꾸준히 제기되었다.

2000년대 중반 이후에는 바우처 공급방식을 통해 사회서비스 시장이 조성되었다. 바우처사업에서는 정부가 직접 사회서비스 신청 및 이용자 선정을 담당하였고, 이용자에게 서비스 비용을 지원하였다. 이 방식은 민간의 사회서비스 시장이 이용자의 욕구에 대응하여 서비스를 공급하고, 이용자에게 서비스를 이용할 권리를 부여한다는 점에서 이전까지의 접근과 구별된다. 사회서비스 시장이 조성되면서 사회서비스 공급량이 큰 폭으로 확대되었고, 정부는 바우처사업의 규제를 통해 제공되는 서비스 양을 표준화하고, 사회서비스의 공급량을 파악할 수 있게 되었다. 그러나 새로운 직종으로 제도화된 요양보호사와 장애인활동지원사는 서비스 제공 시간에 따라 임금을 받는 방식으로 고용되었고, 이는 사회서비스 시장 내 불안정 일자리의 확산으로 이어졌다. 또한 영세한 공급자가 대거 사회서비스 시장에 진입하면서 부실기관이 늘어났고, 서비스의 질이 하락하는 문제도 나타났다. 일부 기관에서는 불법운영과 부당청구를 자행하여 사회서비스에 대한 사회적 신뢰 저하를 초래하였다.

사회서비스 활성화 정책은 일자리를 늘리겠다는 정부의 강력한 의지 외에도, 공공부문의 사회서비스 공급을 늘려서 사회서비스 제공인력의 처우를 개선하고, 이용자 중심의 통합적 서비스를 제공하여 사회서비스에 대한 국민의 신뢰를 회복할 필

요가 있다는 배경에서 시작되었다. 이 연구에서 주목하는 사회서비스원과 커뮤니케이터 사업은 예비적인 시범 단계를 거쳐서 전국적으로 확대될 경우, 사회서비스 활성화를 위한 핵심적인 역할을 할 것으로 예측되는 중요한 사업이다.

사회서비스원은 공공부문의 사회서비스 공급을 늘리고, 종사자의 처우를 개선하는 방식으로 고용에 영향을 미친다. 기존에 민간법인이나 개인에게 위탁하여 운영해 온 국공립 서비스 제공기관을 지자체로부터 위탁받아 직접 운영하면서 서비스를 제공하며, 구체적으로는 2022년까지 보육시설 510개소, 치매전담 요양시설 344개소 등을 신규로 설치할 계획이다. 또한 장기요양, 노인돌봄, 장애인 활동보조 등의 서비스를 제공하는 종합재가센터를 신규로 설립하여 각종 재가서비스를 공공부문이 직접 제공한다. 사회서비스원의 설립은 시도 단위에서 시도지사가 특수법인(공익법인)의 형태로 추진하도록 정하고 있으며, 2019년 4개 지역(서울, 대구, 경기, 경남)의 시범사업 운영을 시작으로, 2022년까지 17개 시도로 확대될 예정이다.

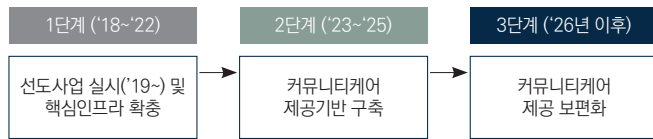
커뮤니케이터는 직접 서비스를 공급하지는 않지만, 기존에 분절적으로 제공되어 온 사회서비스를 연계하여 통합적인 서비스를 제공하도록 전달체계를 개편한다. 2019년 6월부터 8개 기초지자체에서 선도사업이 시작되었으며, 2026년까지 커뮤니케이터 보편화를 달성하려는 목표하에서 [그림 2]와 같이 3단계로 추진될 예정이다. 2019년은 선도사업을 실시하는 1단계로서, 각 지역의 실정에 맞는 서비스를 발굴하고, 서비스 제공 모델을 검증·보완하면서 다양한 커뮤니케이터 모델을 개발하는 시기에 해당한다. 구체적으로는 읍·면·동에서 운영하는 케어안내창구를 통해서 지역사회 주민의 욕구를 확인하고, 시·군·구 단위의 지역케어회의를 거쳐서 이용자의 욕구에 따라 필요한 사회서비스가 맞춤형으로 제공될 수 있도록 연계를 시도한다.

[그림 1] 사회서비스원 2019년 시범사업 주요 내용



자료 : 보건복지부 내부자료

[그림 2] 커뮤니티케어 로드맵



자료 : 보건복지부(2019), 「지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획」.

2. 사회서비스 일자리의 규모와 특성

사회서비스 활성화 사업의 고용효과를 추정하기에 앞서, 사회서비스 일자리의 규모와 특성을 확인하였다. 사회서비스 일자리 규모는 2016~2017년의 전국사업체조사¹⁾를 이용하여 사회서비스산업 특수분류체계를 기준으로 추정하였으며, 결과는 <표 1>과 같다.¹⁾

사회서비스 일자리 규모는 2016년 366.6만 명, 2017년 381.2만 명으로 1년 사이 14.6만 명이 증가했다. 전체 일자리에서 사회서비스 일자리가 차지하는 비중은 2016년이 17.2%, 2017년이 17.6%로 약 0.4%p 높아졌는데, 이는 사회서비스 일자리 규모가 다른 산업에 비해 빠르게 증가하고 있음을 의미한다. 사회서비스원, 커뮤니티케어와 가장 밀접한 관련이 있는 돌봄서비스 일자리는 사회서비스 일자리에서 가장 큰 비중(2017년 기준 34.2%)을 차지하였고, 2016~2017년 사이의 변화 폭도 가장 큰 것으로 나타났다. 하위 범주에서는 특히 요양 및 돌봄서비스업의 고용 변화가 컸다(2016년 119만 명, 2017년 126만 명). 사회서비스 종사자 수의 증가는 사회서비스의 공급이 수요에 비해 매우 부족한 현실과, 일자리 창출 기제로서 사회서비스 산업의 가능성을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

사회서비스 일자리의 특성은 임금수준과 근로시간, 종사상 지위 등 고용의 질과 관련된 다양한 정보를 포함하고 있는 지역별 고용조사를 통해 확인하였다. 소분류까지만 활용 가능한 자료의 특성상, 보건업이나 사회복지 서비스업에서 돌봄서비스를 제공하는 종사자를 대상으로 하였고, 분석대상을 사회복지 종사자, 돌봄 및 보건서비스 종사자, 가사 및 육아서비스 종사자로 구분하였다.

돌봄서비스를 제공하는 종사자 집단의 규모는 최근 들어 큰

<표 1> 사회서비스산업 특수분류체계 기준
사회서비스 일자리 규모(2016~2017년)

(단위: 명)

항목	2016	2017
1. 종합 사회서비스업	100,855	105,363
2. 돌봄서비스업	1,229,135	1,302,300
3. 상담·재활서비스업	905,946	941,221
4. 건강지원서비스업	905,912	941,768
5. 교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	1,076,567	1,080,342
6. 문화·체육 관련 시설 이용지원 서비스업	189,187	201,949
7. 사회참여 지원 서비스업	617,636	647,048
8. 사회서비스 관련 행정	50,497	52,210
Total	3,666,368	3,812,028

자료 : 통계청, 전국사업체조사(2016~2017).

폭으로 증가하는 추이를 보였으며, 대부분 돌봄 및 보건서비스 종사자 집단의 증가에 기인하였다. 2014~2018년 사이, 사회복지 종사자는 2.2%, 가사 및 육아서비스 종사자는 5.9%가 증가했지만, 돌봄 및 보건서비스 종사자는 61.9%가 늘어났다.

돌봄서비스 일자리는 다른 산업에 비해 전반적으로 취약한 특성을 보였지만, 돌봄 및 보건서비스 종사자는 이 집단 안에서 상대적으로 고령의 저학력 여성 종사자 비중이 높았고, 임금수준이 낮았으며, 임시직과 시간제 근로자 비중이 높은 특성을 보였다.²⁾ 따라서 최근의 돌봄 및 보건서비스 종사자의 규모 증가는 전체 돌봄서비스 종사자의 고용의 질을 낮추는 방향으로 영향을 미쳤다. 돌봄서비스 종사자의 열악한 처우는 보건과 복지 분야를 중심으로 사회서비스 활성화 정책이 추진된 배경이기도 하다.

III. 사회서비스 활성화 사업의 고용 현황

1. 사회서비스원 시범사업의 고용 현황

사회서비스원 시범사업의 고용 현황은 4개 지역의 사회서비스원 산하기관 및 종사자를 대상으로 한 설문조사, 서울과 대구의 사회서비스원 종사자 대상 심층면접조사, 서울 지역 사회서비스

1) 사회서비스산업 특수분류체계는 사회서비스 일자리를 8개 분야로 구분하지만, 표준산업분류 기준으로는 복수의 분야에 중복 집계되는 항목이 있어서 분야별 합이 전체 사회서비스 일자리 규모와 동일하지 않다는 점에 주의해야 한다.

2) 2018년 10월 기준, 돌봄 및 보건서비스 종사자 중 50대 이상이 72.8%, 여성이 93.2%, 중학교 이하 학력자가 28.2% 수준이었다. 평균 임금은 월 116.3만 원이고, 48.6%가 임시직, 43.6%가 시간제로 일을 하고 있었으며, 평균 근로시간은 월 31.0시간이었다.

〈표 2〉 사회서비스원 고용 현황(2019년 9월)

(단위: 명, %)

	정원	현원	충원율	채용 경로			
				고용승계	이직	신규 진입	
전체	720	588	81.7	45.6	35.5	18.9	
기관별	본부	86	81	94.2	53.9	28.8	17.3
	국공립시설	229	212	92.6			
	공공센터	166	157	94.6			
	종합재가	239	138	57.7	5.3	69.5	25.3

시장 주요 행위자 대상 FGI 방법을 통해서 확인하였다.

고용량 관련 설문조사 결과를 보면, 2019년 9월 기준으로 4개 지역 사회서비스원의 정원은 720명으로, 2019년의 고용 목표인 1,720명의 41.4% 수준이었다.³⁾ 조사 시점에서 사회서비스원 종사자 수는 588명이고, 기관별로는 본부가 81명, 종합재가센터가 138명, 국공립시설이 212명, 공공센터가 157명이었다. 정원의 충원율을 고려하면, 당분간은 종합재가센터를 중심으로 더 많은 종사자가 채용될 가능성이 높다. 종합재가센터에 채용된 종사자는 고용 승계가 적고(5.3%), 다른 사회서비스 기관으로부터의 이직(69.4%)과 사회서비스 일자리로의 신규 진입(25.3%) 비율이 높은 특성을 보였다. 반면 국공립시설을 포함한 기타 기관에서는 고용 승계의 경우가 대부분(53.9%)이었고, 다른 사회서비스 기관으로부터의 이직(28.8%)과 신규 진입(17.3%) 비중이 상대적으로 적었다.

고용의 질 관련 설문조사 결과를 보면, 사회서비스원 종사자들은 이전 일자리에 비해 소득수준과 근로시간에는 큰 변화가 없었지만, 정년이 보장되는 정규직의 비중이 더 높게 나타나는 등 고용안정이 향상된 것으로 나타났다. 또한 이전 일자리에 비해서 교육훈련을 받을 기회가 증가하였고, 사회보험 가입률이 높아졌으며, 일자리에 대한 만족도가 향상되었다.

서울과 대구 지역의 사회서비스원 대상 심층면접조사에서는 보다 구체적인 변화를 확인할 수 있었다. 서울시 사회서비스원 종합재가센터는 호출근로 방식의 시급제 노동이 대부분인 재가서비스를 월급제로 고용하는 획기적인 변화를 시도하였다. 월급제하에서 교육이나 훈련 및 이동 시간이 근로시간에 포함되면서 종사자의 소득 안정이 높아졌고, 팀제 운영, 다회방문, 슈퍼비전 등의 새로운 사회서비스가 시도되었다. 반면

기존의 고용형태에서 정년을 보장하는 방식으로 종사자를 채용한 대구시 종합재가센터에서는 그러한 변화들이 관측되지 않았다.

공공기관 고용이 가지는 공신력이나 사회적 인정을 통한 긍정적 효과도 발견되었다. 사회서비스원 종사자는 사회서비스의 공공성을 강화하려는 사회서비스원의 취지에 동의하고, 그러한 변화에 기여한다는 것에 자부심을 가지는 경우가 많았으며, 이전 직장보다 급여가 낮아졌음에도 사회서비스 전달체계 개선에 기여하고자 지원한 사례도 있었다. 이러한 결과는 사회서비스 일자리의 선택에 있어서 경제적 보상이나 고용조건 못지않게 직업적 위상이나 사회적 인정이 적지 않은 영향을 미친다는 것을 보여준다.

일관된 고용기준의 부재로 인한 문제도 나타났다. 사회서비스원에 고용된 종사자들은 동일한 기준을 적용받아야 하지만, 기관 유형에 따라 제각기 다른 법규와 사업안내 지침을 적용받았다. 국공립시설과 공공센터는 보건복지부의 관련 사업 규정에 따라 고용조건과 임금수준이 적용된 반면, 기존에 규정이 없던 종합재가센터에만 고용조건과 임금 기준 등이 새로 만들어졌기 때문이다. 중장기적으로 사회서비스원 내에서 직무에 대한 인력 기준, 고용조건 기준, 경력인정에 대한 기준 등이 확립될 필요가 있다.

서울시 사회서비스 시장의 주요 행위자를 대상으로 한 FGI에서는 사회서비스원 확대에 대한 민간 시장의 반응을 확인하였다. 민간 제공기관에서는 60세 미만의 비교적 젊은 종사자들이 사회서비스원 종합재가센터로 이탈할 것을 우려하였다. 민간 제공기관에 상대적으로 고령의 저숙련 종사자들만 남게 되면 사회서비스 노동시장이 양극화될 수 있고, 민간 제공기관에서는 오히려 종사자의 처우가 악화되고, 서비스의 질이 하락할 가능성이 있기 때문이다. 종사자의 이직에 따라 서비스 이용자가 함께 이동할 가능성을 염려하는 의견이 있었고, 영세한 제공기관일수록 이용자 감소에 민감한 반응을 보였다. 민간 제공기관들은 사회서비스원이 제한적으로 도입되거나 혹은 순차적으로 확대되기를 원했고, 민간에 대한 추가적 재정지원도 병행되어야 한다는 입장을 보였다.

반면 사회서비스 종사자들은 공공부문의 사회서비스 공급 확대를 환영하였다. 월급제 도입, 정년보장, 복지혜택 확대 등

3) 서울이 3월, 대구가 4월, 경남이 6월에 사회서비스원을 출범했지만 종사자 채용이 순차적으로 진행 중이고, 경기도는 조사 시점에서 아직 사회서비스원이 공식 출범하지 않았다는 점을 고려해야 한다.

의 변화를 긍정적으로 평가했고, 사회서비스원으로서의 이직을 바라거나, 사회서비스원에서 일하는 자부심을 가지는 것으로 나타났다. 사회서비스원의 임금수준에 있어서는 일부 불만족스러운 의견도 있었지만, 대부분의 종사자들은 사회서비스원이 더 확대되어 민간 제공기관의 변화까지 견인할 수 있기를 희망하였다.

2. 커뮤니티케어 선도사업의 고용 현황

커뮤니티케어 선도사업의 고용 현황은 노인 대상 선도사업 지역(충남 천안시, 경남 김해시, 광주 서구, 전북 전주시, 경기 부천시)의 커뮤니티케어 담당 공무원과 주요 서비스 제공기관 관리자 및 종사자를 대상으로 진행한 FGI를 통해 확인하였다.

커뮤니티케어 선도사업은 각 지역의 자율성과 창의성, 다양성을 최대한 반영하는 방향으로 추진되고 있으며, 실제로 각각의 선도사업은 지역별 특성을 고려하여 설계한 고유의 실행모델에 입각하여 사업을 진행하고 있다. 그러나 지역별 자율성을 강조하면서도 커뮤니티케어를 운영하기 위한 인력과 관련해서는 공통적인 지침이 적용된다. 지역에 따라 차이는 있지만, 2019년 7월 기준으로 시·군·구의 인력은 각각 3~11명, 읍·면·동의 인력은 각각 31~78명 수준이었다. 다만, 5개 지자체 모두 신규채용을 진행하지는 않았고, 기존 인력이 업무를 전환하여 담당하거나, 기존 업무와 겸임하는 방식으로 인력을 충원하였다. 실험적 성격의 현재 단계에서는 불가피한 선택이라 판단된다. 향후 커뮤니티케어의 사업 내용이 확정되고 전국으로 확대되면 자연스럽게 전담인력의 규모 또한 늘어날 것이다.

커뮤니티케어 선도사업은 지자체가 직접 종사자를 채용하여 서비스를 제공하는 것이 아니라, 각 분야의 민간 서비스 제공기관을 연계하는 방식으로 통합적인 서비스를 제공한다. 따라서 커뮤니티케어 선도사업을 추진하고 있는 지자체는 지역에 존재하는 다양한 민간 서비스 제공기관과 네트워크를 만들고, 새로운 서비스를 제공하기 위한 다양한 조합을 시도하고 있다. 아직은 사업 초기 단계라 민간 제공기관에서 큰 변화가 관측되지는 않았지만, 서비스 이용자의 만족도가 높아지는 등의 변화들이 있었다. 향후 민간 제공기관이 이 사업을 통해서 안정적인 서비스 수요를 확보하게 되면, 서비스 공급을 위해 종사자를 추가로 고용하거나 기존 종사자의 소득이 증가하는 변화가 이어질 수 있다.

장기적으로는 커뮤니티케어의 확대에 지역사회에 주민의 사회서비스 이용률이 높아지고, 새로운 사회서비스의 도입, 통합적인 서비스 제공을 통해 사회서비스에 대한 국민적 신뢰가 회복되는 방향으로의 변화가 예상된다. 이러한 변화들은 사회서비스 일자리 증가 및 종사자의 처우 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

IV. 사회서비스 활성화 사업의 고용효과 추정

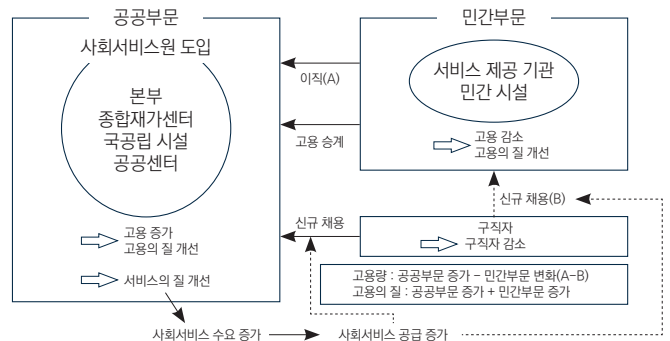
1. 사회서비스 활성화 사업의 고용연계성 분석

가. 사회서비스원 도입이 고용에 미친 영향

사회서비스원은 본부와 종합재가센터에 신규 인력을 채용하고, 국공립시설과 공공센터의 기존 인력을 고용 승계하는 방식으로 공공부문의 사회서비스 종사자 규모를 늘리는 효과를 보인다. 사회서비스원에 채용된 종사자의 일부는 민간 제공기관에서의 이직자로 채워지므로, 산업 전체의 고용규모 변화는 민간 제공기관이 이직자의 빈자리를 얼마나 채우느냐에 따라 달라질 것이다.

지역과 시설유형에 따라 차이는 있었지만, 공공부문의 일자리는 민간부문에 비해 고용안정과 복지혜택, 월급제 채택 등에 있어서 개선된 근로조건을 제공한다. 사회서비스원은 종사자 처우 개선이 사회서비스의 질적 향상으로 이어질 것으로 기대하고 있으며, 장기적으로 제공되는 서비스의 질이 향상되면, 사회서비스에 대한 국민의 수요가 높아질 수 있다. 이는 공공부문과 민간부문 모두에서 서비스의 공급량을 증가시키고, 사회서비스 종사자에 대한 노동시장의 수요 증가로 이어질 수 있다.

[그림 3] 사회서비스원 도입이 고용에 영향을 미치는 경로

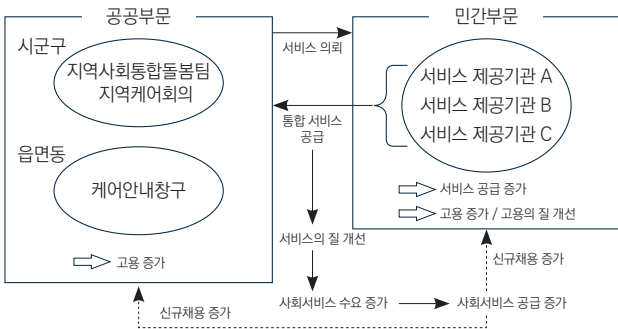


나. 커뮤니티케어 도입이 고용에 미친 영향

커뮤니티케어는 시·군·구에 지역사회통합돌봄팀을 신설하고, 지역케어회의를 운영하며, 읍·면·동 케어안내창구에 필요한 인력을 배치한다. 커뮤니티케어는 전담인력이 직접 서비스를 공급하지는 않으므로 커뮤니티케어의 확대가 직접적으로 사회서비스 고용을 창출하는 정도는 많지 않다. 그러나 기존의 서비스가 확대되고, 새로운 서비스가 도입되는 등의 변화는 단기적으로 민간 서비스 제공기관의 고용 확대에 영향을 미칠 수 있고, 장기적으로는 지역사회 다양한 서비스의 수요 확대에 이어질 수 있다는 점에서 간접적인 고용효과를 기대할 수 있다.

고용의 질적인 측면에서도 커뮤니티케어 확대는 간접적으로 종사자의 처우를 개선하는 효과를 보일 수 있다. 지역사회 내 민간 제공기관의 안정적인 서비스 수요 확보는 종사자의 소득을 높이고, 새로운 서비스의 도입 과정에서 기존의 유희인력이 활용되면 관련 직군의 고용안정에 기여할 수 있다. 각 지역별 선도사업들이 사회적 경제에 속한 제공기관을 우선하여 협력 기관으로 선정한다는 점에서도, 커뮤니티케어의 확대가 상대적으로 더 열악한 근로조건에 위치한 사회서비스 종사자의 처우를 개선하는 데 도움이 될 수 있다. 다만, 추진되는 사업의 규모를 고려할 때, 이러한 효과들이 실제로 관측되려면 상당한 시간이 더 필요할 것이다.

[그림 4] 커뮤니티케어 확대가 고용에 영향을 미치는 경로



2. 사회서비스 활성화사업 확대의 고용효과

가. 사회서비스원 확대의 고용효과

사회서비스원 확대의 고용효과는 정부의 사업계획과 사회서비스원 시범사업 지역의 고용 현황에 기초하여 추정한다. 앞의 설문조사에 의하면, 종합재가센터와 국공립시설은 공공부문 일자리를 채우는 방식에서 매우 다른 양상을 보였다. 종합

재가센터는 다른 사회서비스 제공기관에서 이직한 경우가 많았지만, 국공립시설을 포함한 다른 기관에서는 고용 승계에 해당하는 사례가 절반이 넘었다.

정부는 2019년, 4개 지역에서 31개의 국공립시설과 10개의 종합재가센터를 시범적으로 운영한 후, 2022년까지 이 지역에서 국공립시설 170개, 종합재가센터 70개로 늘려서 사회서비스원 종사자 수를 11,200명으로 확대할 계획이다. 종합재가센터가 시범사업의 기본형 규모라고 가정하면, 종합재가센터 종사자가 약 7,000명, 국공립시설 종사자가 약 4,200명 수준일 것으로 추정된다. 여기에 설문조사에서 확인한 채용 경로의 구성 비율을 적용하면, 사회서비스 산업에 신규 진입한 규모는 2,498명(국공립시설 727명, 종합재가센터 1,771명)으로 전체 사회서비스원 종사자의 약 22.3%이다. 다른 사회서비스 제공기관에서 이직한 규모는 6,068명(국공립시설 1,210명, 종합재가센터 4,858명)으로 전체 종사자의 54.2% 수준일 것이다.

동시에 정부는 2022년까지 사회서비스원을 전국 17개 시도로 확대할 계획이다. 시범사업의 4개 지역이 수도권 등 인구가 집중된 지역을 포함하고 있으므로, 단순히 비례적인 계산은 적절하지 않다. 또한 사회서비스 이용에 있어서 지리적 접근성이 중요하다는 점을 고려하면, 인구가 적은 지역에도 사회서비스원이 적절히 배치될 필요가 있다. 이 연구에서는 지역별 시·군·구 비중을 기초하여 사회서비스원 확대의 고용효과를 추정하였다.

시범사업을 운영하는 4개 지역은 총 83개의 시·군·구를 포함하고 있으며, 이는 전국 231개 시·군·구의 35.9%에 해당한다. 이 비율을 적용하면, 사회서비스원의 전국 확대에 공공부문에 창출되는 일자리 규모는 약 31,248명이고, 그중에서 사회서비스 산업에 새로 진입한 종사자가 6,969명, 다른 사회서비스 제공기관에서 이직한 종사자가 16,930명 수준일 것으로 추정된다.

민간부문 제공기관에서 이직한 수가 신규진입자보다 약 2.4배 이상 많다는 점에서, 사회서비스원 도입의 고용효과는 공공부문 확대에 대한 민간 사회서비스 시장의 대응에 영향을 받는다. 민간 서비스 제공기관에서 공공부문으로 이직한 종사자의 빈자리를 전혀 채우지 않는다면, 전체 사회서비스 일자리의 변화량은 공공부문 신규진입자 규모에 그칠 것이다. 반면에 민간 제공기관에서 이직자의 빈자리에 대해 전부 신규채용을 진행한다면, 사회서비스원으로 이직한 규모만큼 사회서비스 일자리가 더 늘어날 것이다.

민간 제공기관의 고용규모는 지역사회의 서비스 수요에 따라 결정된다. 예컨대, 노인 대상 재가서비스의 경우, 2017년 기준으로 일상생활에서 도움이 필요한 노인(8.7~16.6%)에 비해 장기요양서비스의 이용률(7.0%)은 매우 낮은 수준이다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2018). 2017~2022년의 인구변화까지 고려하면 노인 돌봄서비스의 사각지대는 11.1만 명에서 66.8만명에 이르며, 사회서비스원의 확대로 약 2.4만 명의 일자리가 늘어나더라도 서비스 수요에 미치지 못한다. 따라서 사회서비스원의 확대로 공공부문에서 추가적인 사회서비스를 공급하더라도 민간 제공기관의 이용자 감소는 미미한 수준에 그칠 가능성이 높다. 민간 제공기관에서 채용 절차를 진행하는 기간이 소요된다는 점을 고려하더라도, 종사자의 공공부문 이직으로 인한 고용 감소 정도는 크지 않을 것이다. 이 연구에서는 민간부문의 고용 감소가 이직자 규모의 20%를 넘기는 어렵다고 판단하며, 2022년까지 사회서비스원의 확대로 사회서비스 일자리가 2.0~2.4만 명 정도 증가할 것으로 추정한다.

고용의 질적 변화와 관련해서는, 설문조사와 면접조사를 통해 공공부문 종사자가 민간 제공기관에 비해 상당 부분 처우가 개선되었음을 확인하였다. 따라서 공공부문 종사자의 비중을 높이는 사회서비스원의 확대는 곧 사회서비스 종사자의 평균적인 고용의 질 개선으로 이어질 수 있다. 다만, 정부의 계획대로 사회서비스원이 2022년까지 전국으로 확대되더라도, 전체 사회서비스 공급에서 공공부문이 차지하는 비중은 여전히 미미한 수준에 그친다는 점에서 종사자 처우 개선 효과는 제한될 수밖에 없어 보인다. 공공부문의 확대가 민간부문의 종사자 처우 개선을 얼마나 견인할 수 있는지가 관건일 것이다.

나. 커뮤니티케어 확대의 고용효과

커뮤니티케어는 기존의 사회서비스 전달체계를 개편하여, 이용자가 필요로 하는 서비스를 통합적으로 제공하는 것에 초점을 두는 사업이다. 시·군·구와 읍·면·동 차원에서 새로운 조직이 신설되었지만, 사업 운영을 위한 소수의 인원만 기존 인력 위주로 배치되었다. 그러나 장기적으로는 보면, 커뮤니티케어의 확대가 사회서비스 일자리에 미치는 영향이 적다고 보기 어렵다. 통합적인 서비스를 제공하여 이용자의 지역사회 거주 비율을 높이고, 새로운 서비스의 도입 등으로 이용자 만족도가 높아져 사회서비스의 이용자가 늘어날 수 있기 때문이다. 아직은 사업 초기 단계라 이러한 고용효과가 관측되지 않으므로,

이 연구에서는 탐색적인 차원에서 노인 대상 돌봄서비스를 사례로 커뮤니티케어 확대의 간접적인 고용효과를 추정하였다.

커뮤니티케어의 확대는 노인이나 장애인 등 돌봄이 필요한 집단이 시설에 입소하는 비중을 줄이고, 지역사회에서 제공되는 다양한 사회서비스를 이용하는 비중을 높인다. 시설서비스와 재가서비스는 종사자 1인당 이용자 규모가 다르므로, 서비스 이용 비중의 변화는 사회서비스 종사자를 늘리는 효과가 있다. 예컨대, 장기요양 시설서비스는 종사자 1인당 이용자가 2.02명이지만, 장기요양 재가서비스는 1.03명 수준이다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2018). 2017년을 기준으로 시설서비스 이용자가 1%p 감소하여 재가서비스를 이용하면, 장기요양 서비스 종사자가 2,468명 증가하게 된다. 시설서비스 이용자 규모가 5%p까지 감소한다면, 종사자 수의 변화도 12,339명으로 증가할 것이다. 시설에서 지역사회로 복귀한 노인이 장기요양 이외에 다른 지역사회 서비스를 같이 이용한다는 점을 고려하면, 커뮤니티케어 확대에 의한 종사자 수의 변화 정도는 더 커질 수 있다.

커뮤니티케어 선도사업은 새로운 사회서비스를 개발하고, 다양한 방식으로 전달체계 간 연계를 강화하는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 변화는 제공되는 서비스의 질적인 향상 및 이용자의 만족도 증가로 이어지고 있다. 사회서비스에 대한 국민의 신뢰 회복은 서비스 이용률을 높여서 관련 일자리를 늘리는 효과를 가진다. 2017년의 노인 돌봄서비스 이용자와 종사자 수에 기초하여 추정하면, 노인 돌봄서비스의 이용률이 1%p 증가할 때마다, 종사자 규모가 약 4,251명 증가할 것으로 기대할 수 있다. 이상의 두 가지 추정 결과는, 다른 요인들이 일정하게 유지된다는 가정하에서, 향후 커뮤니티케어의 확대에 의한 간접적인 고용창출 효과가 상당한 수준일 수 있음을 보여준다.

고용의 질에 미치는 영향도 민간 제공기관을 통해 간접적으로 작동한다. 아직까지는 사업의 초기 단계라 구체적인 변화가 관측되지는 않았지만, 일부 민간 제공기관에서는 커뮤니티케어 사업으로 인한 서비스 수요 증가에 대응하려는 모습을 보였고, 새로 도입된 사회서비스들은 공실의 영구임대아파트를 활용하거나, 중고령 물리치료사 등 유휴인력을 통해 서비스를 제공하는 시도를 하였다. 장기적으로 이러한 변화들이 축적되면, 커뮤니티케어의 확대가 사회서비스 종사자의 소득 향상과 고용 안정에 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 정책 제언

이 연구는 사회서비스원 시범사업과 커뮤니티케어 선도사업을 중심으로, 사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향을 추정하였다. 사회서비스원의 도입은 공공부문에 새로운 일자리를 창출하며, 사회서비스 종사자의 고용의 질을 개선하는 효과가 있다. 사회서비스 전달체계 개편에 초점을 두고 있는 커뮤니티케어 사업은 장기적으로 지역 내 사회서비스 수요를 높여 일자리를 늘리는 효과를 보일 수 있다. 사회서비스 활성화 사업의 고용효과를 제고하기 위한 이 연구의 정책 제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스원의 추가적인 확대가 사회서비스 산업의 고용 확대에 도움이 될 것이다. 노인을 비롯한 사회서비스 필요 집단의 증가, 다양한 사회서비스에 대한 국민적 수요 증가를 고려하면, 현재의 사회서비스 공급은 수요에 비해 절대적으로 부족한 편이다. 사회서비스원의 추가 확대로 공공부문의 사회서비스 공급이 늘어나더라도, 당분간은 민간 사회서비스 시장의 고용이 크게 감소하지 않을 것이다.

둘째, 종사자 처우 개선을 위해서는 사회서비스원 내에서의 차이를 줄이기 위한 추가적인 개선 방안이 필요하다. 사회서비스원은 정년까지 고용을 보장하는 등의 긍정적인 효과를 보였지만, 재가서비스 종사자의 월급제 적용과 같은 시도는 서울 지역으로 한정되었다. 또한 다양한 형태의 시설들이 사회서비스원 체계로 편입되면서, 시설 간 상이한 규정으로 인한 종사자 처우의 차이가 관측되었다. 더 우수한 성과를 보인 지역·기관의 장점을 다른 지역·기관으로 확산하기 위한 제도적, 재정

적 뒷받침이 필요하다.

셋째, 공공부문과 민간 제공기관의 상생을 위해, 두 부문 간 소통과 협력을 강화할 필요가 있다. 다수의 민간 제공기관에서는 공공부문의 확대에 의한 수익 감소를 우려하고 있다. 사회서비스에 대한 국민적 수요를 공공부문만으로 감당할 수 없다는 점을 고려하면, 민간부문과의 역할 분담과 협력이 필수적이다. 복합적인 서비스를 필요로 하거나, 서비스 종사자와 자주 갈등을 빚는 이용자를 사회서비스원이 우선적으로 책임지고, 종사자의 처우를 개선하는 민간 제공기관을 대상으로 추가적인 인센티브를 도입하는 등의 방안이 도움이 될 수 있다.

넷째, 커뮤니티케어의 확대 과정에서 사회서비스원과 같은 공공부문의 서비스 인프라를 가능한 활용할 필요가 있다. 커뮤니티케어 선도사업은 지역에 따라 차이가 있지만, 사회적 기업이나 협동조합, 자활사업 등 지역 내 사회적 경제 영역을 적극 활용하고 있다. 그러나 해당 기관들의 규모를 고려하면, 이러한 방식으로 보편적인 서비스로 전환된 이후의 수요를 감당하기는 어려워 보인다. 사회서비스원의 도입으로 마련된 공공부문의 사회서비스 인프라를 적극적으로 활용하는 방향이 커뮤니티케어의 안정적인 서비스 공급에 도움이 될 것이다.

다섯째, 장기적으로 고용효과를 높이려면 제공되는 서비스의 질적인 개선이 담보되어야 한다. 예컨대, 현재의 사업계획에서는 체계적인 사례관리를 위한 인력이 충분히 확보되었다고 보기 어렵다. 또한 서비스를 공급하는 종사자들의 이력 관리, 새로운 사회서비스 도입을 뒷받침할 법적, 제도적 지원이 보완될 필요가 있다.

참고문헌

- 보건복지부 한국보건사회연구원(2018), 「통계로 보는 사회보장 2018」.